

Voraussetzungen baurechtlichen Bestandsschutzes für DDR-Schwarzbauten, insbesondere Wohn-Datschen

1.

Bis heute versuchen brandenburgische Bauaufsichtsämter, gegen „Baulichkeiten“ und Gebäude bzw. sonstige bauliche Anlagen, welche zu DDR-Zeiten illegal errichtet worden sind - also ohne vorher staatlich genehmigt worden zu sein -, auf bauordnungsrechtlichem Wege mit Hilfe sogenannter Nutzungsuntersagungs- oder gar Abrißverfügungen vorzugehen. Über lange Jahre wurde den betroffenen Grundstücks- bzw. Gebäudeeigentümern der Rückgriff auf den im bundesdeutschen Bauordnungsrecht verankerten Grundsatz des „Bestandsschutzes“ mit dem Argument verwehrt, ehemalige DDR-Bürger könnten sich auf dieses Rechtsinstitut nicht berufen, weil bis zum Tage des Inkrafttretens des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik kein Grundrechtsschutz existiert habe (vgl. z. B.: Ortloff, NVwZ 1993, 713, 717; Gohrke/Brehsan, LKV 1999, 396; VG Frankfurt/Oder, LKV 2001, 472, 476). Daß dieses Argument auch aus der verengten Sichtweise eines in der bundesrepublikanischen Rechtsordnung aufgewachsenen, westdeutschen Juristen nicht zutreffend ist, ergibt sich bereits aus der Tatsache, daß durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 17.6.1990 (GBl. DDR I Nr. 33, 299), welches wenige Tage nach seiner Verabschiedung in Kraft trat, sämtliche Grundrechte im Sinne des heutigen Grundgesetzes auch in der Deutschen Demokratischen Republik geltendes Recht geworden waren. Dieser Umstand hatte aber im Zusammenhang mit dem in jeder rechtsstaatlichen Ordnung geltenden Grundsatz, daß rechtmäßig erworbene Rechtspositionen grundsätzlich gegenüber staatlichen Eingriffen geschützt sind, die auch heute noch unter der Geltung der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland zu beachtende Rechtsfolge, daß auf dem Gebiet des Bauordnungsrechts diejenigen baulichen Anlagen, welche zur Zeit der Geltung des DDR-Rechts am 2.10.1990 als rechtmäßig anzusehen waren, seit dem 3.10.1990 auch aus Sicht des seitdem geltenden bundesdeutschen Bauordnungsrechts Bestandsschutz genießen.

2.

Grundbegriff des „Bestandsschutzes“

Die bauordnungsrechtliche Dogmatik versteht unter dem Rechtsinstitut des Bestandsschutzes denjenigen Umstand, daß Bestand und Nutzung einer baulichen Anlage, die in Übereinstimmung mit dem zum Zeitpunkt der Errichtung der baulichen Anlage geltenden Recht errichtet wurde, gegen Veränderungen der Rechtslage „abgeschirmt“ sind und auch dann, wenn das seither geänderte Recht eine entsprechende Anlage nicht mehr zuläßt, diese vorher errichtete bauliche Anlage weiterhin als rechtskonform und unantastbar zu betrachten ist. Dies hat wiederum zur Folge, daß die Bauaufsichtsbehörde gegen eine derart bestandsgeschützte bauliche Anlage nicht mit dem gegen rechtswidrige bauliche Anlagen zur Verfügung stehenden Instrumentarium (Nutzungsuntersagung oder Abrißverfügung) vorgehen darf (vgl. z. B.: Uechtritz, Grenzen des baurechtlichen Bestandsschutzes bei Nutzungsunterbrechungen, DVBC. 1997, 347). Unabhängig davon regelt Artikel 19 Satz 1 des Einigungsvertrages, daß auch nach dem Inkrafttreten des Rechts der Bundesrepublik auf dem Gebiet der DDR sämtliche „vor dem Wirksamwerden des Beitritts ergangene Verwaltungsakte der Deutschen Demokratischen Republik“ wirksam bleiben.

3. Bestandsschutz für rechtswidrig errichtete bauliche Anlagen

Das Thüringische Oberverwaltungsgericht hat mit seiner Grundsatzentscheidung vom 18.12.2002 (ThürOVG, NJ 2003, 327) auf der Grundlage des oben beschriebenen bundesdeutschen Rechtsinstituts des Bestandsschutzes diejenigen Voraussetzungen herausgearbeitet, unter denen sogar eine zu DDR-Zeiten rechtswidrig errichtete bauliche Anlage heute noch unter der Geltung des bundesdeutschen Bauordnungsrechts Bestandsschutz genießt.

In dem von dem Thüringischen Oberverwaltungsgericht entschiedenen Fall ging es um einen Eigentümer, der im Jahre 1978 abweichend von der im Jahre 1977 erteilten Genehmigung für eine Gartenlaube ein vollunterkellertes Gebäude auf seinem Grundstück errichtet hatte, das er zu Wohnzwecken nutzte. In den Folgejahren 1983 und 1984 nahm er weitere Anbauten vor, für welche ebenfalls keine Genehmigungen vorliegen. Nach der Wiedervereinigung lehnte die zuständige Bauaufsichtsbehörde den zum Zwecke der nachträglichen Legalisierung von dem Eigentümer eingereichten Bauantrag mit Bescheid vom 15.2.1999 ab und untersagte dem Eigentümer die weitere Nutzung der Gartenlaube zu Wohnzwecken mit der Auflage, die weiteren Anbauten zu beseitigen. Mit seiner Klage gegen diese bauaufsichtsbehördliche Verfügung hatte der Eigentümer in der Zweiten Instanz vor dem Thüringer Oberverwaltungsgericht Erfolg.

In seiner Urteilsbegründung, in welcher das Gericht dem DDR-Bauherrn bescheinigt, daß ihm das bundesdeutsche Rechtsinstitut des Bestandsschutzes zugute komme, stellt das Thüringer Oberverwaltungsgericht vor allen Dingen darauf ab, daß die fragliche Wohn-Datsche vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des bundesdeutschen Bauordnungsrechts am 3.10.1990 nach den bis dahin geltenden maßgeblichen baurechtlichen Vorschriften des DDR-Baurechts im Ergebnis wie ein rechtmäßig errichtetes Bauwerk anzusehen war, obwohl es nach den Vorschriften des DDR-Baurechts vor seiner Errichtung hätte bauaufsichtsrechtlich genehmigt werden müssen. Das Thüringer OVG leitet aus der Tatsache, daß dem Bauherrn deshalb aus dem DDR-Baurecht am Tage vor dem Inkrafttreten des bundesdeutschen Rechts eine schutzwürdige Rechtsposition erwachsen war, zugunsten des Bauherrn die Anwendbarkeit der Grundsätze des bundesdeutschen Rechtsinstituts „Bestandsschutz“ auf den Bauherrn ab. Es kommt also danach allein darauf an, ob die bauliche Anlage am 2.10.1990 mit dem DDR-Baurecht übereinstimmte.

Auszugehen ist von dem unter dem DDR-Baurecht im Gegensatz zum heutigen Bauordnungsrecht durchgängigen Prinzip, daß auch geringfügige bauliche Anlagen nur dann errichtet werden durften, wenn dem Bauherrn zuvor eine staatliche Genehmigung hierzu erteilt worden war (vgl.: § 3 I der Verordnung über die Verantwortung der Räte der Gemeinden, Stadtbezirke und Städte bei der Errichtung und Veränderung von Bauwerken durch die Bevölkerung - Verordnung über Bevölkerungsbauwerke - vom 8.11.1984; GBl. I Nr. 36, 433). Zuständig für die Erteilung dieser in der DDR als „Standortgenehmigung“ bezeichneten „Baugenehmigung“ war das Vollziehungsorgan der örtlichen Volksvertretung (sogenannter „Rat“). Insbesondere waren nach dieser Vorschrift jegliche „Anbauten“ an ein bestehendes Bauwerk sowie „Umbauten“, bei denen tragende Bauteile verändert wurden, genehmigungspflichtig. Grund dieser sehr weitgehenden Genehmigungspflicht waren aber - anders als im heutigen Bauplanungsrecht - nicht in erster Linie die Belange der Bodenordnung, sondern vielmehr ökonomische Gründe, insbesondere eine staatliche Kontrolle der Verwendung der nur sehr beschränkt vorhandenen Baukapazitäten im weitesten Sinne. Im Prinzip war demgemäß jedes zu DDR-Zeiten ohne entsprechende Standortgenehmigung des örtlichen „Sowjet“ errichtete Bauwerk illegal. Ganz im Gegensatz zum heutigen Baurecht sah aber das DDR-Baurecht eine ganz erhebliche Begünstigung derjenigen Bauherren vor, denen es gelungen war, eine bauliche Anlage ohne die entsprechende Standortgenehmigung herzustellen.

len und über mindestens einen Zeitraum von fünf Jahren zu erhalten („Radio-Eriwan-Prinzip“). Zwar bestimmte § 11 I der Verordnung über Bevölkerungsbauwerke, daß der Vorsitzende des Rates der örtlichen Volksvertretung gegen eine ohne Genehmigung errichtete bauliche Anlage durch eine Nutzungsuntersagungs- oder Abrißverfügung vorgehen konnte. Absatz fünf dieser Vorschrift bestimmte dann aber, daß der Vorsitzende des Rates diese Befugnis nicht mehr hatte, „wenn seit der Fertigstellung des Bauwerkes fünf Jahre vergangen sind“.

Die Gründe für diese „nachträgliche Legalisierung“ eines ursprünglich illegal und „schwarz“ errichteten Bevölkerungsbauwerkes waren wiederum in erster Linie ökonomischer Art. Wegen der in der DDR herrschenden Wohnungsnot und der immer nur sehr beschränkt vorhandenen Baukapazitäten sollten auf diese Art einmal tatsächlich eingesetzte Bauinvestitionen vor einer nachträglichen und unwirtschaftlichen Vernichtung geschützt werden.

Die Regelung des § 11 V der Verordnung über Bevölkerungsbauwerke der DDR trifft in weiten Teilen der nach der Wiedervereinigung veröffentlichten Literatur und Rechtsprechung bis heute auf erhebliche Vorbehalte, weil es einem nach bundesdeutschen Kategorien denkenden Juristen ersichtlich schwerfällt, solche DDR-Bauherren heute noch als „schutzwürdig“ anzusehen, die Gebäude errichtet haben oder in einer Weise nutzen, deren Errichtung bzw. Nutzungsart (Wohnnutzung statt Wochenendnutzung) sowohl anlässlich des Beginns der Errichtung bzw. der Wohnnutzung zu DDR-Zeiten als auch unter den Maßstäben des heutigen Baurechts grundsätzlich unzulässig waren und bleiben (vgl. die Darstellung bei: Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht II, 4. Auflage 1998, 176 f.). Deswegen verstanden bundesdeutsche Rechtsprechung und Literatur die Regelung des § 11 V der DDR-Verordnung über Bevölkerungsbauwerke, nach welcher Nutzungsuntersagungen und Abrißverfügungen gegen Schwarzbauten nach Ablauf von fünf Jahren nicht mehr ergehen durften, nicht als eine nachträgliche Legalisierung des Schwarzbaus. Vielmehr sollte nach dieser Meinung § 11 V der DDR-Verordnung heute nur im Rahmen der Ausübung des Ermessens im Zusammenhang mit der Vollziehung einer nach dieser Ansicht zulässigen Nutzungsuntersagungs- bzw. Abrißverfügung beachtet werden. Im Ergebnis kam man nach diesem Ansatz bestensfalls dazu, die Baubehörde als verpflichtet anzusehen, das fragliche Bauwerk „etwa auf Lebenszeit des alten Eigentümers“ zu dulden (VG Frankfurt/Oder, LKV 2001, 472, 476; Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 4. Auflage 1999, 235). Diese Sichtweise hat nun das Thüringer OVG abgelehnt und stattdessen unter Bezugnahme auf die allgemeinen Voraussetzungen des Rechtsinstituts des Bestandsschutzes § 11 V der DDR-Verordnung über Bevölkerungsbauwerke im Ergebnis die Wirkung einer vollständigen nachträglichen Legalisierung des ursprünglich rechtswidrigen DDR-Bauwerks zuerkannt, die auch nach Inkrafttreten des Baurechts der Bundesrepublik auf dem Gebiet der früheren Deutschen Demokratischen Republik fortwirkt (ThürOVG, NJ 2003, 327; NJ 2003, 327 ff).

Nach der - wohl allein zutreffenden - Auffassung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts müssen demnach alle zum Stichtag 3.10.1990 länger als fünf Jahre ursprünglich illegal zu Wohnzwecken genutzten Wohn-Datschen heute als bestandsgeschützt angesehen werden.

Dr. Robbert